



## STORTINGET

# Innst. 137 S

(2018–2019)

Innstilling til Stortinget  
fra utenriks- og forsvarskomiteen

Dokument 8:212 S (2017–2018)

**Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om Representantforslag frå stortingsrepresentantane Liv Signe Navarsete, Trygve Slagsvold Vedum, Sandra Borch og Willfred Nordlund om ein opptrappingsplan for Forsvaret**

Til Stortinget

### Bakgrunn

Følgende forslag fremmes i dokumentet:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram ein opptrappingsplan for Forsvaret for å nå NATO sitt mål om forsvarsløyvingar tilsvarande 2 pst. av BNP i 2024.»

### Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, lederen Anniken Huitfeldt, Martin Kolberg, Marianne Marthinsen, Leif Audun Sande og Jonas Gahr Støre, fra Høyre, Hårek Elvenes, Trond Helleland, Ingjerd Schou og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Per-Willy Amundsen, Hans Andreas Limi og Christian Tybring-Gjedde, fra Senterpartiet, Liv Signe Navarsete, fra Sosialistisk Venstreparti, Audun Lysbakken, fra Venstre, Abid Q. Raja, og fra Kristelig Folkeparti, Knut Arild Hareide, viser til statsrådets brev av 29. oktober 2018.

Komiteens flertall, medlemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kris-

telig Folkeparti, merker seg at regjeringens mål om å bevege seg i retning av å bruke to prosent av BNP til forsvarsformål ligger fast, i tråd med Wales-erklæringen fra 2014. Flertallet merker seg at regjeringen legger som premiss for den kommende langtidsplanen for forsvarssektoren at Norge tar sikte på å bevege seg ytterligere i retning av toprosentmålet.

Flertallet viser til at regjeringen har økt forsvarsbudsjettet hvert år siden 2013 og videre legger opp til å fortsette å øke budsjettet i tråd med den skisserte opptrappingen i inneværende langtidsplan.

Flertallet merker seg at regjeringens budsjettforslag for 2019 innebærer en reell økning av forsvarsbudsjettet i størrelsesorden 2,46 mrd. kroner sammenlignet med 2018, tilsvarende 4,5 pst. reell økning. Flertallet viser til at med dette forslaget har forsvarsbudsjettet i perioden 2013–2019 hatt en reell økning på om lag 30 pst.

Flertallet viser til at regjeringen har igangsatt arbeidet med en ny langtidsplan for forsvarssektoren og har som mål at denne legges fram for Stortinget våren 2020. Flertallet viser til at det herunder må vurderes endringer i trusselbildet og blant våre allierte, teknologiske drivere og økonomiske forutsetninger, samt hvordan dette igjen henger sammen med landets forsvarspolitiske ambisjoner og muligheter i den videre utviklingen av forsvarssektoren. Flertallet viser til at Forsvarets forskningsinstitutt (FFI) har fått i oppdrag å sørge for et forskningsbasert grunnlag for regjeringens arbeid i forkant av arbeidet med ny langtidsplan. Flertallet har merket seg at forsvarsjefen skal involveres i dette grunnlagsarbeidet.

Flertallet viser til betydningen av at de økonomiske planforutsetningene for den videre utviklingen av forsvarssektoren må utledes som en del av en helhet-

lig analyse og vurdering, og at dette vil bli ivarettatt som en sentral del av regjeringens og Stortingets arbeid med en ny langtidsplan for forsvarssektoren.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet konstaterer at regjeringen Solberg i denne saken har feilinformert Stortinget, jf. svar på spørsmål fra utenriks- og forsvarskomiteen oversendt i brev av 27. juni 2016 om langtidsplanproposisjonen, Prop. 151 S (2015–2016):

«2. Hvor stor andel av BNP vil forsvarsbudsjettet ventelig utgjøre i 2020?

Svar: Langtidsplanen legger opp til at forsvarsbudsjettet i 2020 vil ligge om lag 7,2 mrd. kroner over budsjettbanen som lå til grunn ved inngangen til langtidsplanen for 2017–2020. Det er naturlig nok ikke kjent hvor stort BNP vil være i 2020, men Statistisk sentralbyrå (SSB) utarbeider kvartalsvis prognoser for volumvekst i BNP. Det er betydelig usikkerhet knyttet til disse prognosene. Avhengig av hvilke prognoser og scenarier som legges til grunn, vil forsvarsbudsjettets andel av BNP i 2020 ligge i spennet mellom 1,58 og 1,71 %. Uansett prognose vil BNP-andelen øke.»

Disse medlemmer vil minne om at forsvarsministeren i januar 2018 måtte medgi at den tidligere oppgitte informasjonen til Stortinget og offentligheten var feil: BNP-andelen ville ikke øke «uansett prognose» for BNP-vekst. Tvert imot styrer regjeringen Solberg mot en nedgang i BNP-andelen som går til forsvar, og mot at BNP-andelen «for Norges del vil være på om lag 1,5 prosent i 2020», jf. Dokument 15:719 (2017–2018).

Disse medlemmer viser til at Norge under regjeringen Solberg har rykket nedover på rangeringen av NATO-landene etter BNP-andel brukt til forsvar fra 8. plass i 2013 til 11. plass i 2017. Ifølge NATOs egne beregninger gjengitt i budsjettproposisjonen var Norges BNP-andel 1,54 pst. i 2009; Norges estimerte BNP-andel for 2017 var ikke høyere enn 1,55 pst.

Disse medlemmer vil trekke fram nøkkelsetningene om NATOs topresentmål i erklæringen vedtatt på NATOs toppmøte i Wales sommeren 2014:

- «Allies whose current proportion of GDP spent on defence is below [2%] will:
- halt any decline in defence expenditure;
- aim to increase defence expenditure in real terms as GDP grows;
- aim to move towards the 2% guideline within a decade with a view to meeting their NATO Capability Targets and filling NATO's capability shortfalls.»

Disse medlemmer konstaterer at når regjeringen Solberg styrer mot en nedgang i BNP-andelen som går til forsvar, kan det ikke forstås på annet vis enn et brudd med statsminister Erna Solbergs lovnader til våre allierte på NATO-toppmøtet i 2014.

Komiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre viser til Arbeiderpartiets og Senterpartiets alvorlige påstander om feilinformasjon og påpeker at det i svaret som ble gitt til Stortinget i juni 2016, ble understreket at det alltid finnes betydelig usikkerhet knyttet til de prognoser som gjøres omkring fremskrivning av BNP-andeler. Svaret som da ble gitt, med klare forbehold, estimerer en mulig BNP-andel i 2020 innenfor et betydelig spenn (mellom 1,58 pst. og 1,71 pst. med basis i daværende prognoser), noe som illustrerer denne usikkerheten. Disse medlemmer viser videre til at formuleringen i svaret om at BNP-andelen uansett vil øke, må sees i forhold til det som var referansepunktet på det tidspunktet svaret ble gitt.

Disse medlemmer påpeker at svaret er gitt ut ifra samme forutsetninger, forbehold og usikkerheter som har ligget til grunn for tidligere regjeringers kommunikasjon med Stortinget. Disse medlemmer stiller seg derfor undrende til at komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet ikke lenger ser ut til å anerkjenne denne fremgangsmåten. Disse medlemmer mener svaret, som eksplisitt er basert på usikre prognoser og betydelige forbehold, samtidig som BNP-andelen faktisk har økt fra det tidspunktet svaret ble gitt, vanskelig kan fremstilles som feilinformasjon.

Disse medlemmer stiller seg kritiske til Arbeiderpartiets og Senterpartiets påstander om at regjeringen Solberg bryter med Norges forpliktelser overfor NATO, slik de ble inngått under toppmøtet i Wales i 2014. Disse medlemmer viser til at da regjeringen Solberg overtok i 2013, var andelen av BNP 1,48 pst. Siden den gang har utviklingstrenden vært oppadgående, og inkludert omgruppert budsjett for 2018 anslås andelen av BNP i 2018 til å bli 1,66 pst. Hva det endelige resultatet for inneværende år samt 2019 og 2020 blir, vil avhenge av endelige regnskap for de enkelte år, hvordan BNP endrer seg, og hvor mye som bevilges i budsjettet for 2020.

Medlemen i komiteen frå Senterpartiet viser til at Noreg sin medlemskap i NATO har vore ein berebjelke i norsk forsvarspolitik i over 70 år. Det er brei politisk semje om dette i Noreg. Artikkelen 5 i Atlanterhavstraktaten seier klårt at eit væpna åtak mot ein eller fleire allierte skal sjåast som eit åtak på alle. Gjennom Artikkelen 3 slår Atlanterhavstraktaten samstundes tydeleg fast at kvart land pliktar å oppretthalde og utvikle si individuelle og felles evne til å motstå væpna åtak.

Denne medlemen viser til at Senterpartiet var det fyrste partiet til å stadfeste topresentmålet innan 2024 i sitt partiprogram.

Denne medlemen meiner at det ut frå partiprogramma og partia sine uttalar bør vere eit klårt fleirtal

på Stortinget for å oppfylle Noreg sine plikter overfor NATO. Å nå målet inneber at det må gjerast nasjonale prioriteringar som er politisk krevjande. Det må no visast politisk vilje på tvers av fleire parti på Stortinget.

Denne medlemen viser til generalløytnant (p) Kjell Grandhagen sitt utspel i Dagens Næringsliv 14. juni 2017, kor han sa:

«[...]Juten en slik helhetlig plan raskt på plass risikerer vi både feilinvesteringer og nedleggelse av baser vi under nye rammebetingelser ville velge å beholde. Gjennom de siste måneders forsvarsdebatt har mye blitt sagt om innretningen av vårt forsvar. Noen har tatt til orde for et forsvar utelukkende basert på langtrekkende strategiske kapasiteter som kan ramme en motstander på dypet. Noen har også ment at Finnmark ikke hverken kan eller bør forsvares. Jeg er dypt uenig i begge deler. Å forsvare alle deler av landet – og i særdeleshet den mest utsatte delen, Finnmark – må være en selvfølge. Ingen nasjonalstat med respekt for seg selv kan bevisst definere seg bort fra fysisk å forsvare sitt territorium og sine innbyggere.»

Denne medlemen meiner det er naudsynt at Stortinget ber regjeringa om å sikre samsvar mellom Forsvaret sin struktur, økonomi og oppgåver gjennom å leggje fram ein opptrappingsplan for Forsvaret for å nå NATO sitt mål om forsvarsløyvingar tilsvarande 2 pst. av BNP i 2024, og fremjer på dette grunnlag følgjande forslag:

«Stortinget ber regjeringa leggje fram ein opptrappingsplan for Forsvaret for å nå NATO sitt mål om forsvarsløyvingar tilsvarande 2 pst. av BNP i 2024.»

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti mener at nasjonale sikkerhetsbehov, og ikke et prosentmål, må ligge til grunn for prioriteringene for Forsvaret. Dette medlem viser til Sosialistisk Venstrepartis alternative budsjett for 2019, som innenfor samme ramme som regjeringens budsjettforslag prioriterer landmakt og sjøforsvar på bekostning av

dyre kampfly, stasjonering av amerikanske soldater i Norge og deltakelse i internasjonale operasjoner.

Dette medlem viser til at et kutt i antall kampfly fra 52 til 40, en moderat og fullt gjennomførbar nedjustering, ville spart oss for mist åtte mrd. kroner i investeringsutgifter og minst 220 mill. kroner årlig i driftsutgifter de neste tiårene, ifølge beregninger fra Forsvarsdepartementet. Dette medlem mener en slik prioritering ville frigjort midler til viktige investeringer i landmakt og sjøforsvar. Dette medlem mener at partiene som støtter toprosentmålet, må ansvarliggjøres til å vise hvordan det skal finansieres, og at Forsvaret ikke har behov for urealistiske mål frakoblet de reelle behovene, men politikere som kan gjøre tydelige prioriteringer.

## Forslag fra mindretall

### Forslag fra Senterpartiet:

#### Forslag 1

Stortinget ber regjeringa leggje fram ein opptrappingsplan for Forsvaret for å nå NATO sitt mål om forsvarsløyvingar tilsvarande 2 pst. av BNP i 2024.

## Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Høyre, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Kristelig Folkeparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til representantforslaget og råder Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Dokument 8:212 S (2017–2018) – Representantforslag frå stortingsrepresentantane Liv Signe Navarsete, Trygve Slagsvold Vedum, Sandra Borch og Willfred Nordlund om ein opptrappingsplan for Forsvaret – vedtas ikke.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 16. januar 2019

**Anniken Huitfeldt**

leder

**Hårek Elvenes**

ordfører

## VEDLEGG

### **Brev fra Forsvarsdepartementet v/statsråd Frank Bakke-Jensen til utenriks- og forsvarskomiteen, datert 29. oktober 2018**

#### **Uttalelse til Dokument 8:212 S (201-2018)**

Jeg viser til brev av 12. oktober 2018 fra leder av Stortingets utenriks- og forsvarskomite med anmodning om uttalelse til Dokument 8: 212 S (2017-2018). Dette inneholder forslag fra representantene Liv Signe Navarsete, Trygve Slagsvold Vedum, Sandra Borch og Wilfred Nordlund om at regjeringen skal legge frem en opptrappingsplan for Forsvaret for å nå NATOs mål om forsvarstildelinger tilsvarende to prosent av BNP i 2024.

Regjeringens målsetting om å bevege seg i retning av å bruke to prosent av BNP til forsvarsformål i tråd med Wales-erklæringen fra 2014 ligger fast. Regjeringen har økt forsvarsbudsjettene hvert år etter 2013, og legger opp til å fortsette med å gjøre dette i tråd med opptrappingen i langtidsplanen. Regjeringen har lagt frem et forslag til forsvarsbudsjett for 2019 med en reell økning på 2,46 mrd. kroner fra 2018, tilsvarende 4,5 prosent. Med dette budsjettforslaget har forsvarsbudsjettene hatt en reell økning i perioden 2013-2019 på om lag 30 prosent.

Wales-erklæringen handler om mer enn to-prosentmålet. En viktig målsetning er at landene skal bruke minimum 20 prosent av forsvarsbudsjettet på investeringer. Norge bruker i dag om lag 27 prosent av forsvarsbudsjettet på materiellinvesteringer, og ligger således godt over dette investeringsmålet. Vi investerer i viktige kapabiliteter som NATO etterspur, og vi stiller gode og etterspurte bidrag til internasjonal innsats som høster stor anerkjennelse.

Regjeringen har startet arbeidet med en ny langtidsplan for forsvarssektoren, og har som mål at den skal legges frem for Stortinget våren 2020. Gjeldende langtidsplan har et langsiktig perspektiv, men flere forhold gjør det nødvendig med en kontinuerlig utvikling. Det er nødvendig å vurdere hvordan endringer i rammefaktorer, som utviklingen i trusselbildet og blant våre allierte, teknologiske drivere og økonomiske forutsetninger, henger sammen med forsvarspolitiske ambisjoner og muligheter for videre utvikling av forsvarssektoren. Før regjeringen fastsetter føringene for arbeidet med ny langtidsplan gjennomføres et grunnlagsarbeid. FFI har fått i oppdrag å gi et forskningsbasert innspill til dette grunnlagsarbeidet, der også forsvarssjefen er involvert. Når regjeringen har satt de politiske og økonomiske rammene, vil forsvarssjefen få oppdrag om å gi fagmilitære råd på områder som skal videreutvikles..

Regjeringen har vært tydelig på at det vil være svært krevende å oppnå en situasjon der Norge bruker to prosent av BNP til forsvarsformål i 2024. En slik situasjon vil

være krevende for forsvarssektorens evne til å omstille seg og realisere et vesentlig høyere tildelingsnivå på en forsvarlig måte over kort tid. En opptrappingsplan for forsvarssektoren må også ta hensyn til handlingsrommet i de enkelte årlige budsjetter, og avveies mot å legge beslag på store midler som fører til omfattende kutt i velferd og andre prioriterte formål på statsbudsjettet.

Dette vil være spesielt krevende når vi går inn i en periode hvor innfasingen av oljeinntekter i økonomien reduseres og utgiftene til folketrygden øker på grunn av en aldrende befolkning.

Neste langtidsplan for forsvarssektoren vil imidlertid ha som et premiss at Norge tar sikte på å bevege seg ytterligere i retning av to-prosentmålet. Arbeidet med ny langtidsplan vil ta hensyn til sektorens omsettings- evne, der de konkrete løsningene og de fremtidige økonomiske planforutsetningene utledes som en helhetlig vurdering. Ved å følge en ordinær prosess for utarbeidelse og behandling av en ny langtidsplan ivaretar vi Stortingets involvering på en riktig måte fremfor å vedta separate opptrappingsplaner.